



EL IMPACTO DE UN EVENTUAL TRIUNVIRATO SOBRE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA

*Natividad Fernández Sola **

Tema: La suma a la alianza franco-alemana del Reino Unido y su reciente representación escénica plantean interrogantes sobre el desarrollo armonioso de la política de defensa de la Unión Europea, incluso acerca de su viabilidad al tiempo que, por otro lado, ofrece ciertas perspectivas para evitar su paralización.

Resumen: En el espacio de menos de un año hemos pasado sucesivamente por un enfrentamiento entre dos grupos de Estados en la Unión Europea, los encabezados por Francia y Alemania y los abanderados por Reino Unido y España debido a la actitud ante la guerra de Irak, a un acercamiento del Reino Unido a los dos primeros, deseado y fomentado por éstos. Dicha aproximación, gestada ya en plena contienda militar ha sido escenificada en la reunión de 18 de febrero de 2004 en Berlín. Todo ello se produce en un contexto donde debe atenderse al menos a cuatro elementos: la paralización temporal del proceso de aprobación del proyecto de Constitución Europea tras el fracaso de la cumbre de Bruselas en diciembre de 2003; la crisis del Pacto de Estabilidad protagonizada por Francia y Alemania y que pone en cuestión su liderazgo en la UE; la inminente ampliación a diez nuevos Estados miembros y los primeros pasos en las negociaciones de las perspectivas financieras para 2007.

Esta situación requiere un análisis de las causas de dicha aproximación, de sus consecuencias en general para el futuro de la Unión y en particular sobre el derrotero a seguir por la política europea de defensa, principal ámbito para esa estrecha cooperación a tres o núcleo duro de la UE aunque en el orden del día de la cumbre trilateral de 18 de febrero no figurara esta materia.

Análisis: *I.- Encuentros y desencuentros entre Francia, Alemania y el Reino Unido. El inicio de una estrecha cooperación*

En los últimos dos años, sin necesidad de remontarnos a la histórica cumbre franco-británica de Saint-Malò que supone el punto de arranque del actual desarrollo de la política europea de seguridad y defensa (PESD), se han producido una serie de relaciones de encuentro y desacuerdos bilaterales entre los tres países que, en la actualidad parecen perfilar una alianza trilateral.

Así, en febrero de 2003 y tras intentar llegar a una interpretación común acerca de la aplicación de la resolución 1441 del Consejo de Seguridad relativa a Irak, los Estados miembros de la UE hacían público su aparente acuerdo de principio y mostraban su profunda divergencia en la práctica acerca del modo de gestionar la crisis. Pese a la posición común adoptada el 27 de enero, dividían sus posturas entre el apoyo incondicional a la acción unilateral de los Estados Unidos o su rechazo frontal a la misma

* Natividad Fernández Sola, Universidad de Zaragoza

ofreciendo la más patética imagen de desunión que se recuerda en los últimos años. Mientras tanto, los trabajos de la Convención Europea avanzaban a buen ritmo y los citados acontecimientos no impedían formular un importante paquete de propuestas de mejora en el funcionamiento y eficacia de la PESD; conjunto que se vería incrementado en el proyecto definitivo de tratado constitucional presentado el 18 de julio de 2003.

También en febrero de 2003 tenía lugar la cumbre franco-británica de Le Touquet donde los dos Estados más radicalmente enfrentados por la crisis y, en el fondo, por el contenido último de la relación transatlántica, acercaban posturas para aprobar un concepto estratégico europeo, columna vertebral de la Política de Defensa y acordaban la constitución de una fuerza de reacción más reducida y rápida que la prevista en el *Headline Goal* de Helsinki. Este acuerdo se concretaba en la iniciativa de ambos países lanzada a finales de otoño tendente a la oferta de tropas de la UE, en torno a 1500 hombres, a disposición de las Naciones Unidas para la gestión internacional de las crisis. En abril de 2003, Schröder y Chirac se habían reunido en Bruselas con los primeros ministros belga y luxemburgués en una minicumbre sobre la defensa europea de la que salían, entre otras, la propuesta de un cuartel general operativo europeo independiente de la OTAN, la creación de un núcleo de capacidades colectivas de planificación y realización de operaciones y el acuerdo para desarrollar la fuerza de reacción rápida, abierta a la participación de otros Estados miembros.

En esta línea de gestación de la alianza trilateral, hay que destacar también la propuesta de una unión franco-alemana, que tiene su origen en la idea lanzada en 1994 por K. Lamers y W. Schäuble de constitución de un núcleo duro federal dentro de la UE. El concepto, mucho más difuso, resurge con ocasión del 40º aniversario del tratado del Elíseo y toma fuerza en las últimas semanas de la CIG-2003 como consecuencia de las dificultades para sacar adelante el texto constitucional ante la amenaza de bloqueo por parte de España y considerando la perspectiva de la ampliación inmediata y la actitud de los países candidatos enfrentados a París y Berlín durante la crisis iraquí. La primera de estas circunstancias permitirá la primera aproximación al Reino Unido al comprobar que no hacía causa común con España y Polonia por la defensa del Tratado de Niza. Igualmente y debido a su posición al margen de la unión económica y monetaria, el Reino Unido ha mantenido una posición neutral en la crisis derivada del incumplimiento del Pacto de Estabilidad por Francia y Alemania, emitiendo no obstante, un voto contrario a las sanciones a estos países.

El cónclave de Nápoles que reunía a los Ministros de Asuntos Exteriores de Francia, Alemania y Reino Unido, el 29 de noviembre de 2003, prevé una cooperación estructurada en política de seguridad y defensa, entre ellos y abierta a todos los miembros de la UE que, antes de 2007, estén en posesión de determinadas capacidades militares desplegadas durante un tiempo definido.

Un paso adelante en la política de defensa de la UE se daba en diciembre último con la constitución de la célula militar europea en el seno de la Alianza Atlántica, así como de un núcleo de planificación y conducción de operaciones militares europeo autónomo ante el Estado Mayor de la UE, ya gestado en la reunión de Nápoles, a cuya aceptación por parte de Estados Unidos contribuyó de forma decisiva el Reino Unido, consciente de que la alternativa era un órgano independiente de la OTAN con su propio cuartel general. La reunión trilateral de 18 de febrero de 2004 hace saltar todas las alarmas relativas a la formación de un directorio de la UE y dispara las críticas de países como España o Italia además de las de los países pequeños.

II.- Análisis de las razones de esta actuación

Las causas que conducen a la gestación de esta triple alianza *de facto* son variadas y directa o indirectamente relacionadas con la política exterior y de defensa.

En primer lugar, debe señalarse la situación de crisis interna que atraviesan Francia y Alemania desde el punto de vista de crecimiento económico y su repercusión inmediata sobre la popularidad de sus respectivos jefes de Gobierno. El resultado de las elecciones de Hamburgo del pasado 29 de febrero no es sino una manifestación del declive al que nos referimos. Las profundas reformas estructurales que requieren las economías respectivas de estos dos países exigen del apoyo externo. Por su parte, el Reino Unido se encuentra en una situación de marginación en los asuntos europeos debido a su autoexclusión de determinadas políticas comunitarias y, sobre todo, de la moneda única; lo que contrasta con la voluntad manifiesta de su Primer Ministro de tener algún protagonismo en la UE.

Por otro lado, pese a la consolidación del eje franco-alemán como subsistema dentro de la Unión, la mayor cooperación en temas de defensa es inabordable sin la presencia del Reino Unido cuya capacidad militar solo sería equiparable, aunque superior, a la de Francia. No puede haber política europea de defensa creíble y eficaz sin la participación activa del Reino Unido. Además, la incorporación del Reino Unido a este directorio será la respuesta al creciente rechazo por parte de los demás Estados miembros al eje franco-alemán a raíz del anuncio, tras el fracaso del Consejo Europeo de Bruselas con el que culminaba la CIG, de que la Unión sólo podía avanzar mediante la constitución de un núcleo duro o grupo pionero de países.

La aproximación de Londres a París y Berlín tiene la ventaja para éstos de desactivar la eventual formación de otro núcleo duro en cuestiones de defensa integrado por los países que apoyaron a Estados Unidos en la guerra contra Irak (principalmente Reino Unido, España, Portugal, Italia, Polonia). Al mismo tiempo, permite al Reino Unido jugar el papel de reconciliador de las dos potencias europeas con Estados Unidos, con la ventaja para el canciller alemán frente a su opinión pública de no aparecer excesivamente sometido a Francia en cuestiones de política internacional, más concretamente en la definición de los perfiles de la relación transatlántica. Por su parte y como ya ha sido señalado, Blair podrá mostrar ante su ciudadanía el peso de su país en asuntos europeos, amortiguando un sentimiento de hostilidad entre el Continente y las islas. El papel moderador del Reino Unido se extenderá a las tensiones generadas entre el eje franco-alemán y el hispano-polaco con ocasión de las diametralmente opuestas actitudes durante la guerra de Irak. Ambos factores permiten un protagonismo europeo al Primer Ministro británico que siempre ha buscado.

Finalmente, se alega la necesidad de incorporar a la potencia regional que es el Reino Unido al tradicional eje franco-alemán para colmar la falta de liderazgo político-estratégico existente en la Unión, más acusada tras la ampliación a diez nuevos Estados. La primera cuestión que cabría formular al respecto sería la necesidad misma de ese liderazgo y en segundo lugar si, suponiendo la respuesta afirmativa a la primera cuestión, el "triumvirato" es suficiente para ello. La respuesta a esta última cuestión solamente puede ser positiva en cuestiones de seguridad y defensa pues los tres países representan el grueso de la capacidad militar de la UE.

De todo lo dicho cabe inducir que, más que intereses compartidos a defender conjuntamente, los tres países tienen intereses cruzados con el consiguiente riesgo de divergencias cuando ese cruce desaparezca.

Formuladas las razones que militan a favor de esta actuación "a tres" cabe preguntarse por las consecuencias de la misma sobre la política de seguridad y defensa de la Unión, por su conveniencia o adecuación a los objetivos perseguidos y por su viabilidad.

III.- Consecuencias sobre el desarrollo de la PESD

La estrecha concertación entre estos tres países podría acarrear una evolución en la

política de seguridad y defensa evitando el escollo de la falta de base legal de la misma; base legal que solo puede proporcionar el proyecto de Constitución Europea, caso de ser aprobado. Como primeros frutos de esta concertación trilateral podemos señalar la ofensiva diplomática desarrollada en octubre pasado en Irán y, particularmente, el acuerdo sobre la futura defensa europea alcanzado en el Consejo Europeo de Bruselas tras constatar el fracaso de la CIG-2003. Al no aprobarse el texto constitucional propuesto que preveía, entre otras cosas, las cooperaciones estructuradas en la PESD, los tres países sólo pueden actuar por su cuenta, al margen de los Tratados. De esta forma se puede llegar a fórmulas útiles y pragmáticas para revitalizar la cooperación defensiva europea colmando el importante desfase abierto en el proceso que condujo a la guerra de Irak.

El interés de los actores en juego permitiría imaginar resultados positivos ya que, por un lado, Francia quiere desarrollar y liderar la PESD, como ha demostrado en su pugna con el Reino Unido por la designación del Director de la Agencia Europea de Armamentos y Capacidades, pero sin este país no puede hacerlo. Por su parte, el Reino Unido desea participar en dicha evolución y aplicación de la PESD, aunque sea fuera del marco de los Tratados, para asegurar que ello no debilita a la OTAN y, por el contrario, da una mayor capacidad militar a Europa que le permita un mejor cumplimiento de sus compromisos atlánticos.

A partir de aquí, podemos empezar a poner de relieve inconvenientes derivados de esta vía de evolución, comenzando por su carácter nítidamente intergubernamental y restringido a algunos Estados miembros y la falta de control o fiscalización de ningún tipo de sus actuaciones.

Por otra parte, aunque jurídicamente posibles este tipo de cooperaciones al margen de los Tratados y prácticamente inevitables las velocidades diversas en materia de defensa habida cuenta de la diversidad enorme de capacidades militares entre los Estados miembros, sin embargo, su puesta en práctica plantea numerosas incógnitas y dificultades que hacen de la iniciativa una empresa irrealista y de difícil realización. En este sentido hay que señalar las importantes divergencias en política exterior de los tres países. A ello hay que sumar sus divergencias en la concepción del modelo que debe seguir la UE en el proceso de integración y en el peso que en el mismo deben tener las instituciones. Mientras Alemania siempre ha preferido potenciar a la Comisión y mantener buenas relaciones con los países más pequeños, Francia y Reino Unido son más partidarios de una Europa de Estados-nación. Igualmente, mientras que la unión franco-alemana persigue la constitución dentro de la UE de un núcleo duro federal que incorporaría también al Benelux, la idea federal horroriza al Reino Unido y, en el fondo, tampoco es asumida hasta sus últimas consecuencias por Francia. Aunque la idea federal, como ha indicado P. Lamy, es una utopía mobilizadora, la opinión pública de ambos países no está preparada para ello.

Igualmente destacable es la insuficiencia de la fórmula para enfrentar los grandes desafíos mundiales y las amenazas sobre nuestra seguridad que enuncia la Estrategia Europea de Seguridad adoptada, sobre la base del documento Solana, por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003. Insuficiencia porque, aunque se trata de los Estados más representativos y poderosos en materia de defensa su actuación aislada, al margen de los Tratados y, sobre todo, con el recelo del resto de Estados miembros, elimina su representatividad de la UE, su legitimidad para actuar en nombre de ésta frente a terceros y su capacidad, en estas condiciones, para generar una identidad europea de defensa.

La dificultad de la realización práctica de un directorio en materia de seguridad y defensa queda puesta de manifiesto en las actuaciones y declaraciones divergentes de los

dirigentes de los tres países. Mientras que Francia y Alemania llegan a un acuerdo para proponer un plan sobre Oriente próximo, alternativo al presentado por los Estados Unidos, el Primer Ministro británico asegura a su homólogo italiano la inexistencia presente o futura de ningún directorio. Esto revela, por un lado, el carácter marginal del Reino Unido en el "triumvirato" que más parece una alianza bilateral entre este país, por un lado, y Francia y Alemania por otro. Pone de manifiesto, igualmente, un papel moderador (entre Estados miembros y con Estados Unidos) y de mayor protagonismo en asuntos europeos que parece satisfacer al líder británico desde el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003.

Otro factor negativo en contra de un directorio para desarrollar extra-constitucionalmente la PESD reside en la generación de tensiones que produce entre algunos Estados miembros. Junto a los que podrían tener pretensiones de integrar ese núcleo duro como Italia o España, la alianza tripartita suscita el rechazo de los países pequeños que se ven postergados de la integración más profunda en esta materia; la experiencia demuestra que buena parte del éxito comunitario se deriva de la armoniosa combinación de intereses de Estados grandes y pequeños, algo a lo que Alemania tradicionalmente siempre ha sido muy sensible. Además, genera tensiones entre Estados miembros actuales y candidatos a la adhesión inmediata que ven como un intento de dominio y amenaza a su soberanía este tipo de experiencias y no olvidan las amenazas del Presidente francés al conocer su postura ante la guerra de Irak.

Con todo, lo más importante es que el funcionamiento de un directorio en PESD encierra una contradicción con nuestros propios principios, con los principios sobre los que se asienta la UE y la PESD proclamados en el TUE, en el proyecto de Constitución Europea y en la Estrategia Europea de Seguridad. Nos referimos en concreto al refuerzo de la identidad europea, a la defensa de los valores comunes y de los intereses fundamentales de la Unión a través de un conjunto institucional único, al fomento de la democracia y transparencia internas y al fomento del multilateralismo en las relaciones internacionales. La abierta reticencia de los demás Estados miembros a este núcleo duro defensivo, como hemos indicado, impide la formación de una identidad europea de defensa. Su carácter nítidamente intergubernamental, al margen de los Tratados y reducida participación conducen inexorablemente a que su actuación no despegue del nivel del Estado nación y de la defensa de los intereses nacionales por lo que no quedaría asegurada la defensa de intereses comunes ni de principios fundamentales de la Unión. Esos mismos rasgos que hacen del "triumvirato", como se ha señalado, una manifestación de la arrogancia de los tres poderes enmascarada de liderazgo haría de sus actuaciones en política de defensa un ejemplo de "unilateralismo" europeo frente a un criticado unilateralismo norteamericano. Si con la PESD se pretende, entre otros objetivos, incrementar la dimensión exterior de la UE y la proyección de los valores de la ciudadanía europea, una defensa casi unilateral tendería insensiblemente a la proyección de los intereses nacionales hacia el exterior bajo la cobertura institucional de la UE, no colmaría las aspiraciones ciudadanas, ni ayudaría a reforzar la identidad europea. Una actuación eficaz y coherente de la UE acorde con los principios y valores que dice defender exigiría de una correcta articulación del sistema de gobernanza europea que se aleje de las hegemonías nacionales decimonónicas para funcionar como comunidad estratégica.

Si el desarrollo de la política de seguridad y defensa aparece a nuestros ojos como inexorable para atender las demandas ciudadanas y la vía de la cooperación estructurada prevista en el proyecto de Tratado constitucional no queda expedita en breve plazo, resulta evidente que la única posibilidad abierta reside en la actuación para-constitucional que permita ir dando los pasos necesarios para un fortalecimiento europeo en este ámbito. Esta evolución debe ir liderada por los países con mayor capacidad militar y económica de la UE y resulta inconcebible que hoy por hoy ese ritmo pueda ser seguido por los demás socios. Ahora bien, dicho esto y para evitar los inconvenientes

derivados de la fórmula del directorio, sería preferible, en primer lugar, una coalición de Estados participantes más amplia que incluyera, por ejemplo, a países como Italia o España con una cierta capacidad militar, (e incluso en un futuro pudiera incorporar a algún país nuevo como Polonia y alguno de los pequeños actuales) de modo que el resultado fuera la acción de unos pocos pero en un contexto de entendimiento global o aceptación por los demás Estados miembros. Al mismo tiempo, aunque el marco de actuación no sea el constitucional, es preferible que se sigan los parámetros del proyecto de tratado que establece una Constitución para Europa de modo que, con su futura entrada en vigor, todo lo realizado en materia de política de seguridad y defensa pueda ser confirmado y continuado sin rupturas traumáticas.

Este modelo de cooperación estructurada entre Estados miembros, al margen de la Constitución pero de acuerdo con sus pautas constituye un sistema flexible que permite quedar al margen a los Estados no capacitados para liderar esta política y gozar del adecuado protagonismo a los países más importantes para el desarrollo de las capacidades de la PESD.

De este modo Europa daría el salto de una PESD gestionada de acuerdo con los intereses nacionales de tres Estados a una auténtica política de la Unión tendente a la defensa de los objetivos e intereses de ésta. Sólo la congruencia entre los objetivos perseguidos conduce al éxito de la acción exterior de la Unión y, en particular, de su política de seguridad y defensa.

Natividad Fernández Sola, Universidad de Zaragoza